

La territorialité de la gouvernance alimentaire : exemple de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance

Lilian GOUGEON

Géographe, diplômé du Master 2 SAGT (2015-2016), IGARUN, Université de Nantes
lilian.gougeon@gmail.com

Résumé : La gouvernance alimentaire territoriale se construit autour des notions de projet et de territoire. Ces notions induisent une dimension spatiale et temporelle qui la caractérisent. L'exemple de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance montre comment les spécificités territoriales peuvent articuler la gouvernance alimentaire et son système d'acteurs.

Mots-clés : alimentation, gouvernance, territoire, projet, spatialités, temporalités, proximité

Circuits courts alimentaires, circuits alimentaires de proximité, systèmes alimentaires territorialisés, projets alimentaires territoriaux, plan national de l'alimentation... L'apparition de tous ces concepts et outils démontre l'importance qu'est en train de prendre la question alimentaire dans les débats, parmi les chercheurs mais aussi sur le plan de la législation et auprès des acteurs de terrain. L'effervescence autour de la question alimentaire ne se fait plus seulement au sein de certains territoires à l'échelle micro-locale mais tend à se généraliser. L'alimentation devient un enjeu et incite à penser à la reterritorialisation de l'agriculture dans une économie globalisée.

On observe sur les territoires que ce processus s'appuie notamment sur les produits agroalimentaires parce qu'ils en sont la ressource primaire, ce qui conduit les acteurs qu'ils soient élus, professionnels ou citoyens à s'emparer de la question alimentaire, à s'organiser en réseau, à lancer des actions et réfléchir à des objectifs sur le long terme. Des liens particuliers se créent au sein des territoires et entre les territoires, sur un modèle de « gouvernance ».

Cette gouvernance a la particularité d'être intrinsèquement liée à un ou des produits alimentaires qui sont des objets géographiques

particuliers par leur inscription dans l'espace et dans un temps plus ou moins long. Le concept de gouvernance territoriale peut être pensé comme « *un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité* » (Gumuchian et Pecqueur, 2007, p. 48).

C'est ce constat qui a notamment été posé par les acteurs de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance pour la mise en place d'un « Projet Alimentaire Territorial » (PAT).

Cette intercommunalité est née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes Loire-Layon, coteaux-du-Layon et Loire-Aubance. Situé dans la troisième couronne angevine en Maine-et-Loire, ce territoire regroupe 37 communes pour plus de 56 000 habitants. Fortement marqué par la viticulture, étant le cœur du vignoble du Layon, il n'en est pas moins un bassin agricole diversifié où les circuits de proximité se développent. Les préoccupations autour de la question alimentaire y remontent à plus d'une dizaine d'années, lorsqu'une étude sur la valorisation des produits locaux a été menée et a conduit à l'implication des acteurs locaux dans des démarches à visée touristique d'abord, avant de développer des outils de reterritorialisation de la production agricole.

Cette collectivité a la particularité d'avoir un découpage fonctionnel assez complexe et d'être au milieu d'un processus de recomposition territoriale, ce qui apporte une dimension supplémentaire à la gouvernance précédemment évoquée. Ce processus a amené la nouvelle intercommunalité à interroger la question alimentaire afin d'en définir la stratégie au moment de la création d'un nouvel espace administratif.

Dès lors, en quoi les spatialités et les temporalités liées au territoire prouvent que la gouvernance alimentaire relève d'une construction systémique ?

Cet article présentera la méthodologie retenue pour l'observation des dynamiques alimentaires territoriales du territoire-témoin. Il sera ensuite question du modèle de gouvernance alimentaire tel qu'il a pu être analysé. Enfin, cet exemple permettra de mettre en avant les temporalités multiples de la mise en valeur d'un produit alimentaire, ici le vin, et la pluralité des spatialités qui régissent la thématique alimentaire d'un territoire.

Analyser la gouvernance alimentaire d'un territoire

Quel cadre conceptuel pour la gouvernance alimentaire territoriale ?

Le concept de gouvernance apparaît dans les années 1980 dans le vocabulaire des économistes. Il est ensuite intégré dans les sciences politiques pour désigner un mode de gestion des agglomérations qui sont des espaces mettant en scène des acteurs très divers. Cette question des acteurs est donc l'un des piliers du système de la gouvernance. Aujourd'hui, ce concept a évolué et est applicable sur des territoires aux caractéristiques différentes, relevant donc de situations très diverses. Le dénominateur commun de ces situations peut être considéré comme « *la prise en compte de l'élargissement du champ des acteurs impliqués, de l'interdépendance des acteurs et des organisations tant privées que*

publiques dans le processus de prise de décision et de l'action » (Leloup *et al.*, 2005). Cette définition implique donc à la fois la diversité des acteurs qui entrent en compte dans le processus décisionnel mais aussi l'existence d'interrelations entre ces acteurs, qui est un processus propre à tout système, ce qui laisse penser que la gouvernance est une construction systémique.

L'application de cette construction de la gouvernance au champ de l'alimentation ne s'est pas faite spontanément. On peut communément penser que l'alimentation relève d'une certaine individualité et que toute notion d'interrelations entre acteurs peut être difficile à envisager. Or, plusieurs éléments nuancent cette idée. Il y a d'abord le fait que, bien que l'acte de se nourrir relève d'une sphère relativement privée, l'alimentation implique de fait une multitude d'acteurs à la fois privés, comme les producteurs, les transformateurs et les distributeurs, mais aussi publics. L'État et plus récemment l'Europe par la Politique agricole commune (PAC) influent sur la production alimentaire et donc sur la consommation des « mangeurs ». Ensuite, les crises sanitaires alimentaires (vache folle, viande de cheval...) ont modifié les comportements des mangeurs. Ces crises sont à l'origine du développement de systèmes dits « alternatifs » comme les Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP) qui apparaissent en France au début des années 2000. Les préoccupations sanitaires, sociales, environnementales et éthiques vont modifier le rôle du « mangeur », qui va passer de consommateur à acteur du système alimentaire.

La gouvernance alimentaire s'inscrit dans le cadre de ces préoccupations et apparaît au moment où on change de paradigme en passant de l'idée de « nourrir tout le monde » à l'idée de « nourrir mieux ».

Il est intéressant de considérer la gouvernance comme un produit du territoire et du projet puisque cela permet de comprendre la valeur ajoutée des questions alimentaires dans ce système. En effet, le produit alimentaire a la

particularité de pouvoir être envisagé comme une ressource territoriale et en même temps de pouvoir être modelé par les acteurs, envisagé selon différents projets. Cette configuration explique que certains territoires soient plus impliqués sur ces questions que d'autres.

Cette interaction entre les concepts de gouvernance, de territoire et de projet peut être représentée de la manière suivante (fig. 1) :

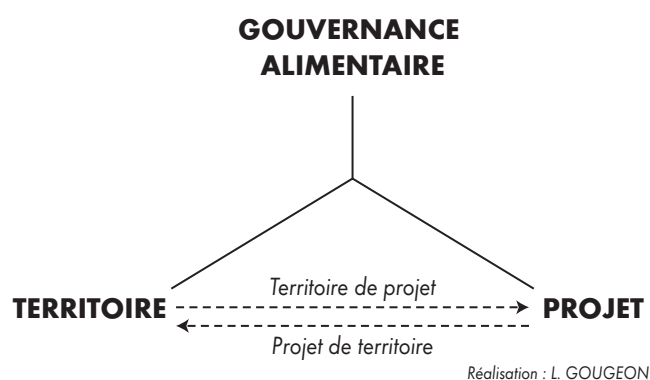


Figure 1 - L'articulation Territoire-Projet-Gouvernance

Ainsi, la proposition de définition de la gouvernance alimentaire territoriale est la suivante : « mise en système des acteurs d'un territoire autour d'un projet alimentaire qui structure les relations entre eux ».

Il faut comprendre le concept de système comme une « structure stable (repérable dans la durée), constituée d'éléments interdépendants, dont les interactions contribuent à maintenir la structure du système et à la faire évoluer » (Pumain, 2004).

Cette proposition de définition induit bien que la mise en système autour d'un projet ne veut pas forcément dire que le projet est partagé par tous les acteurs, mais que c'est ce projet qui crée les interrelations entre acteurs, prenant ensuite la forme de coopérations ou de conflits.

Par cette définition, on fait le choix de ne pas considérer la gouvernance alimentaire comme un état « à atteindre », mais plutôt comme une situation qui serait propre à chaque territoire

qui fait le choix de considérer la question alimentaire. Les formes de gouvernance peuvent être plus ou moins abouties en fonction de la façon dont la question a été prise en main par les acteurs mais elles ne doivent pas être envisagées de manière absolue, c'est-à-dire comme un idéal à atteindre.

Construction d'une grille d'analyse

La définition retenue de la gouvernance alimentaire territoriale suggère un certain nombre de filtres à travers lesquels les territoires peuvent être analysés. La construction d'une grille de lecture peut alors être envisagée selon trois principales phases.

La première étape consiste à observer le territoire en définissant les modèles économiques, idéal et organisationnel qui l'animent. Les modèles économiques concernent à la fois la production agricole d'un territoire, les méthodes qui sont employées pour la production et pour la commercialisation, et les formes sociales et économiques qui caractérisent le modèle agricole d'un territoire. L'identification des modèles idéels revient à poser la question de la dimension culturelle et idéale de l'alimentation sur un territoire. La dimension culturelle du produit alimentaire qui s'inscrit sur le temps long oriente la mise en valeur du territoire vers l'idéal, c'est-à-dire qu'elle va contribuer à créer une certaine représentation du territoire. Enfin, la définition des modèles organisationnels passe par l'état des lieux des acteurs de l'alimentation sur un territoire, selon les champs d'action et selon les échelles et de l'identification des relations qui animent ces acteurs (partenariats, conflits, etc.), mais aussi des flux entre acteurs liés aux modèles économiques qui peuvent coexister sur un territoire.

La deuxième étape correspond à l'analyse des projets alimentaires du territoire, avec différents spectres de lecture. La genèse d'un tel projet ne peut s'expliquer sans faire intervenir les différents acteurs qui vont prendre part à sa création : le politique, le porteur de projet et l'appui technique pour sa réalisation. Leur

analyse passe également par l'identification des ressources mobilisées pour leur réalisation, qu'elles soient publiques, privées ou issues de sources diverses. Analyser les projets, c'est aussi mettre en avant les outils qui sont déployés pour leur mise en œuvre : outils de connaissance, outils stratégiques, outils de communication, outils de « réseau ». Enfin, l'analyse des projets passe par l'identification des moyens de leur évaluation sur le long terme.

La troisième et dernière étape vise à caractériser la gouvernance. Il s'agit : 1) d'identifier l'articulation entre le territoire et les projets qui s'y développent, et notamment le périmètre d'action au sein duquel les projets et la stratégie alimentaire du territoire prennent leur sens ; 2) de repérer les différentes échelles de compétences et leur articulation, les différents acteurs se référant souvent à des échelles différentes, parfois pour un même projet ; 3) de mettre en avant le processus d'appropriation de la ressource par les acteurs, de sa mise en valeur et de la stratégie retenue pour son développement ; 4) d'identifier les attentes des acteurs et les perspectives qu'ils accordent à leurs projets pour pouvoir effectuer un suivi du terrain d'étude sur un temps long et de pouvoir suivre ces logiques d'acteurs.

Appliquée à la communauté de communes Loire-Layon-Aubance, cette grille d'analyse a ainsi permis de mettre en évidence des processus territoriaux qui lui sont propres et qui relèvent d'une construction systémique de la gouvernance alimentaire.

Un territoire, un modèle de gouvernance alimentaire

L'observation de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance amène à faire le constat de la particularité territoriale de la gouvernance alimentaire. On peut en effet émettre l'hypothèse que chaque territoire dispose d'une construction de sa gouvernance alimentaire qui lui est propre. Celle-ci peut s'expliquer par un

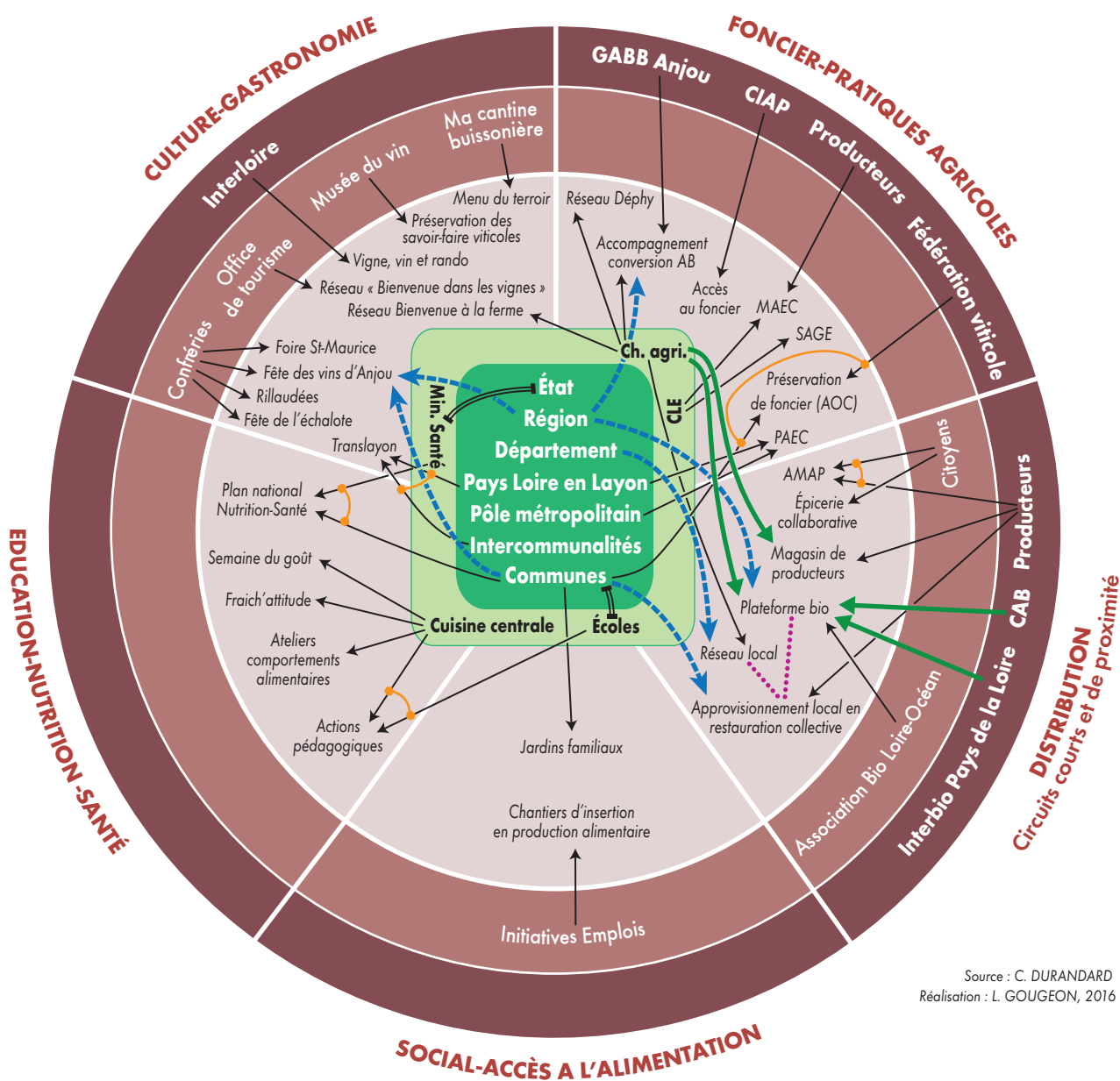
certain nombre d'éléments, liés à l'espace dans lequel les acteurs évoluent et la manière dont leurs relations ont évolué.

Pour comprendre le rôle de l'espace et du temps de la construction de la gouvernance alimentaire, il faut déjà pouvoir caractériser cette gouvernance à un moment précis pour étudier les influences qui s'y sont exercées.

Cet exercice a été mis en place sur la communauté de communes Loire-Layon-Aubance. La figure 2, qui modélise la gouvernance alimentaire du territoire, a été réalisée à partir du traitement d'entretiens effectués avec des acteurs d'horizons divers entre mars et juin 2016.

Sur ce schéma, la sphère bordeaux représente les différents projets observés classés selon 5 entrées thématiques. On peut définir le projet comme « *conduite d'anticipation opératoire donnant sens à un avenir désiré et prenant méthodologiquement les moyens de concrétiser une telle anticipation. [...] Le projet relève des conduites intentionnelles chargées d'orienter une action humaine individuelle ou collective ; à ce titre il conjugue continuellement en son sein des questions opérationnelles à travers son orientation et des questions de sens associées aux motifs qu'il se donne* » (Boutinet, 2009). Les deux rectangles vert au centre représentent les acteurs publics et les cercles les plus excentrés les acteurs associatifs ou de la société civile et les acteurs économiques. Plusieurs types de liens sont également mis en avant. Sont représentés par les flèches noires les acteurs qui portent les projets. Les flèches bleues représentent les acteurs qui les subventionnent ou qui les coordonnent. Les flèches vertes concernent les acteurs qui apportent un appui technique, en mettant du personnel ou des outils à disposition par exemple. Si plusieurs acteurs sont reliés à un même projet, c'est soit qu'ils le portent en partenariat, et dans ce cas les flèches sont reliées par un figuré orange, soit qu'ils y interviennent à différents niveaux sans nécessairement s'être concertés.

Au final, plusieurs conclusions peuvent être tirées de cet état des lieux.



Source : C. DURANDARD
Réalisation : L. GOUGEON, 2016

Figure 2 - La gouvernance alimentaire de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance

Un système d'acteurs organisé autour d'axes de développement spécifiques mais qui évolue vers l'intersectorialité

On remarque dans un premier temps que les projets développés sur le territoire sont très divers mais que leur développement est inégal selon les différentes thématiques qui peuvent être abordées. On retrouve par exemple un certain dynamisme pour ce qui concerne les actions en lien avec la culture et la gastronomie, tandis que d'autres champs d'actions sont bien moins explorés comme la question de l'accès à l'alimentation ou plus globalement tous les aspects sociaux qui tournent autour de la question alimentaire.

Ces projets peuvent cibler très peu de personnes, comme les jardins familiaux ou les menus du terroir, mais peuvent aussi concerner beaucoup d'habitants comme les festivités. Il peut s'agir de projets liés à l'événementiel (fête de l'échalote, fête des vins d'Anjou, foire Saint-Maurice, semaine du goût), de projets s'apparentant à la création de structures ou d'outils physiques sur le territoire (musée du vin, épicerie collaborative, magasin de producteurs, cuisine centrale...), de projets de mise en réseau des acteurs Réseau local, AMAP, Réseau Bienvenue dans les vignes, Réseau bienvenue à la ferme), ou de projets correspondant à des programmes d'action (plan national nutrition-santé...).

Aussi, les projets développés au sein de la nouvelle intercommunalité se situent à différentes étapes de la « chaîne alimentaire ». Ils concernent la production (accompagnement et transition vers l'agriculture biologique, préservation des savoir-faire viticoles, chantiers d'insertion en production de raisin de table), la distribution (magasin de producteurs, plateforme de distribution de produits bio, épicerie collaborative) et la consommation (ateliers comportements alimentaires, semaine du goût, fêtes autour des produits du terroir...). Le maillon manquant est celui de la transformation qui semble finalement assez peu impliqué dans les dynamiques de projets sur ce territoire. Il n'y a

pas d'atelier de transformation ni d'abattoir sur le terrain d'étude et les industries agroalimentaires qui y sont présentes s'impliquent peu dans les dynamiques territoriales.

On observe enfin que les acteurs qui portent les différents projets ont souvent un lien avec le monde viticole. Il peut s'agir d'acteurs économiques comme Interloire qui est une organisation interprofessionnelle qui a pour but de faire valoir les vins du Val de Loire dont font partie les vins d'appellation coteaux-du-Layon. Il s'agit aussi d'acteurs associatifs ou de la société civile : les confréries, le musée du vin... L'importance de ce type d'acteurs explique en partie pourquoi ce sont les actions liées à la culture et à la gastronomie qui sont développées. Mais d'autres acteurs jouent aussi leur importance. C'est le cas des acteurs publics notamment, mais aussi d'acteurs qui appartiennent à une sphère plus « alimentaire » (cuisine centrale, restaurateurs, producteurs non viticulteurs...).

On peut supposer que le développement d'un Projet Alimentaire Territorial va apporter aux projets une vocation intersectorielle en poussant les acteurs à explorer certains champs jusqu'alors un peu laissés de côté.

La question alimentaire, reflet des dynamiques partenariales autour de projets

La concentration des flèches sur la figure 2 permet de déterminer certains acteurs moteurs du développement des projets. La Chambre d'agriculture concentre à elle seule un grand nombre de flèches. Il s'agit à la fois du portage d'un certain nombre de projets, comme le réseau local ou le Réseau bienvenue à la ferme, mais aussi d'un appui technique, comme la mise en place de la plateforme de produits bios ou du magasin de producteur pour lesquels la Chambre a apporté son expertise aux porteurs de projet (Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire, 2009). Un autre acteur assez moteur sur les questions alimentaires mais à moins large échelle est la cuisine centrale du foyer Soleil à Chalonnes-sur-Loire,

qui a développé à la fois son approvisionnement en produits locaux et donc un lien certain avec les producteurs, mais aussi un certain nombre d'activités de sensibilisation autour de la question alimentaire (ateliers, semaine du goût...).

Les projets alimentaires sont portés par des acteurs assez diversifiés sans que d'autres acteurs que la Chambre d'agriculture ne se révèle moteur du développement alimentaire du territoire. Sur la partie événementielle on retrouve par exemple les confréries, mais leur rôle ne semble pas aller beaucoup plus loin que l'organisation des fêtes. Les collectivités sont finalement assez peu impliquées dans les projets en lien avec l'alimentation. La situation sera sûrement amenée à évoluer avec la réalisation du PAT.

Ce que ce schéma nous permet également de mettre en valeur concernant la gouvernance alimentaire de la communauté de communes, c'est l'émergence de la dynamique partenariale. On remarque que certains projets sont portés en collaboration par plusieurs acteurs. C'est le cas d'événements comme la Translayon par exemple. Là encore, l'objectif du Projet Alimentaire Territorial sera de mettre en avant ces dynamiques partenariales pour les amener à se solidifier.

L'état des lieux ayant été posé, la territorialité de la gouvernance alimentaire de l'intercommunalité peut être déconstruite à partir de ses deux composantes : le temps et l'espace.

Le vin en Layon-Loire-Aubance, marqueur des temporalités de la ressource alimentaire

Si le territoire-témoin est principalement rural, il est en fait essentiellement viticole. Le Layon est une rivière qui prend sa source dans les Deux-Sèvres et qui traverse Loire-Layon-Aubance avant de rejoindre la communauté de communes Loire à Chalonnes-sur-Loire. Il dessine un paysage vallonné dont les rives sont destinées à la culture de la vigne, à flanc de coteau ou en terrasse. Les vins du Layon sont des vins blancs moelleux issus de cépages de chenin. Ces

vins font partie des vins du Val de Loire. Ils bénéficient d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) depuis 1950, devenue appellation d'origine protégée (AOP) plus récemment. 20 communes de la nouvelle intercommunalité sont situées dans cette aire d'appellation, qui regroupe 33 communes en tout. Le vignoble des coteaux-du-Layon est ainsi situé en majeure partie sur le terrain d'étude. Les entreprises viticoles y sont au nombre de 326 sur un total de 643 entreprises agricoles toutes activités confondues soit plus de la moitié des entreprises agricoles (Ministère de l'agriculture, 2015). La totalité de ces viticulteurs produisent du vin bénéficiant de l'AOP. Cette forte présence de la viticulture n'empêche pas l'existence d'une agriculture diversifiée mais permet de mettre en avant l'idée d'un terroir.

Le concept de terroir est justement au croisement entre temporalités, territoire et alimentation. Ce concept est complexe à définir. Un travail de l'UNESCO, de l'INRA et de l'INAO a conduit à la définition suivante :

« Un terroir est un espace géographique délimité défini à partir d'une communauté humaine qui construit au cours de son histoire un ensemble de traits culturels distinctifs, de savoirs et de pratiques, fondés sur un système d'interactions entre le milieu naturel et les facteurs humains. Les savoir-faire mis en jeu révèlent une originalité, confèrent une typicité et permettent une reconnaissance pour les produits ou services originaires de cet espace et donc pour les hommes qui y vivent. Les terroirs sont des espaces vivants et innovants qui ne peuvent être assimilés à la seule tradition ». (INRA-INAO-UNESCO, cité dans la charte Terroirs et cultures, 2005).

Cette définition a pour intérêt de montrer les différents aspects qui relèvent de l'observation des terroirs, notamment l'articulation entre un territoire et des temporalités. « L'interaction entre le milieu naturel et les facteurs humains » est justement un processus qui amène vers l'idée de ressource territoriale. Le concept de terroir est ainsi une clé de lecture très éclairante des territoires au sens où il cristallise et amplifie les processus qui s'exercent autour de la question

alimentaire (Bérard et Marchenay, 1995). Il peut en partie expliquer la manière dont s'effectue la structuration d'un territoire autour d'un ou plusieurs produits alimentaires et des pratiques qui peuvent y être associées, ici la viticulture.

Les quatre phases de la valorisation de la ressource alimentaire : construction d'un idéal viticole

Les rencontres effectuées avec les acteurs ont permis de dresser une «chronologie alimentaire» qui distingue les différentes phases d'évolution de la question alimentaire au sein du territoire.

L'idée de la figure 3 est de pouvoir retracer la démarche alimentaire du territoire afin de comprendre les motivations des acteurs à développer certaines formes d'actions à un moment donné. Si la présence de la question alimentaire remonte à plusieurs siècles sur ce territoire, avec la foire Saint-Maurice aux oies et aux aulx de Brissac dont la tradition persiste encore, trois grandes ruptures dans la «chronologie alimentaire» du territoire structurent l'évolution des actions et le développement des projets.

La première rupture est celle de la crise viticole des années 1970, qui a conduit les viticulteurs à repenser leur modèle en développant des formes de commercialisation par les circuits courts. Cette rupture entraîne une phase où, entre les années 1970 et le début des années 2000, on va commencer à s'intéresser au territoire. C'est le début notamment des politiques de développement local.

Une deuxième rupture au début des années 2000 va encore modifier la manière dont la ressource alimentaire va être envisagée : la mise en tourisme du territoire. Là encore le produit «phare» du territoire qu'est le vin va jouer toute son importance dans ce processus puisque le tourisme «gastronomique» qui va se développer va surtout être l'œnotourisme. Le musée de la vigne et du vin d'Anjou a été créé à Saint-Lambert-du-Lattay et met en valeur les pratiques associées à la production des vins des coteaux-du-Layon. Des événements s'appuient également sur le terroir viticole : des foires aux vins (celle de Brissac-Quincé est une tradition remontant à plus de 500 ans), des fêtes (la fête du vin à Chalonnes-sur-Loire), mais aussi des randonnées («Vigne,

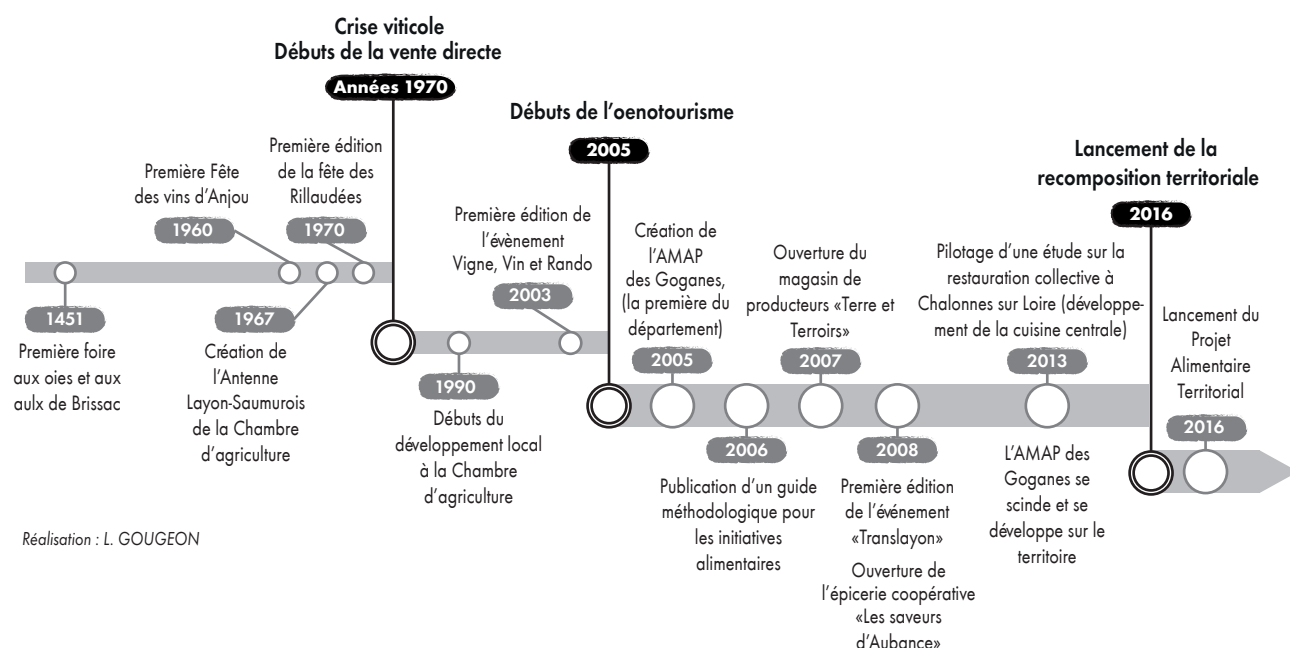


Figure 3 - Chronologie alimentaire de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance

vin et rando», « Translayon»). Cependant, même si le lien avec le tourisme gastronomique n'est pas nécessairement justifiable, cette période est aussi celle où on se pose la question du « consommer local ». On observe ainsi le développement des circuits de proximité autres que ceux qui concernent le vin et la pratique va s'étendre à la quasi-totalité de la gamme alimentaire.

Enfin, on peut estimer que les recompositions territoriales en cours vont constituer une autre rupture dans la chronologie alimentaire, puisque la fusion des trois intercommunalités va inciter les acteurs à réfléchir à l'échelle du bassin de vie et le PAT en est un exemple significatif.

Des projets au Projet : comment la thématique alimentaire peut s'imposer comme une politique publique ?

Le schéma de la gouvernance et celui de la chronologie alimentaire de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance montrent que les collectivités sont finalement assez peu impliquées dans le portage des initiatives. Ce sont surtout des acteurs économiques qui sont investis sur ces questions, parfois accompagnés par des acteurs comme les Chambres d'agriculture. Il peut s'agir des producteurs eux-mêmes qui mènent des projets comme les magasins collectifs, à l'image de « Terre et Terroirs », qui n'est pas directement situé sur le terrain d'étude mais qui mobilise des agriculteurs du secteur, ou encore de regroupements économiques comme l'organisation interprofessionnelle Interloire chargée de promouvoir les vins et qui organise l'événement « Vigne, vin et rando ».

Les projets peuvent également être menés par des acteurs de la société civile, souvent regroupés en associations. Ils peuvent être à l'origine de nouveaux canaux de distribution comme les AMAP ou l'épicerie coopérative « Saveurs d'Aubance », mais aussi d'événements comme la fête des vins d'Anjou, la fête de l'échalote ou les Rillaudées (fête des rillauds d'Anjou).

Finalement, jusqu'ici, les questions en lien avec l'alimentation relevaient plutôt d'une logique de gestion par les collectivités, c'est-à-dire

d'appui technique (mise à disposition de matériel, location de locaux, mise à disposition de personnel) ou financier et non une logique de projet qui suppose une réflexion stratégique.

La collectivité qui veut prendre en main les questions alimentaires a plusieurs solutions envisageables.

D'abord, elle peut se concentrer sur un des champs de son action. Dans le cas de l'intercommunalité, puisque c'est l'échelle de référence de la plupart des projets alimentaires, il peut s'agir par exemple de concentrer les moyens dévolus au développement économique sur une approche alimentaire. Bien sûr, cela peut être complexe si la collectivité dispose déjà d'une politique volontariste sur un autre champ d'action, comme la question des entreprises dans le cas du Layon-Loire-Aubance (Pays Loire en Layon, 2015 et Pôle métropolitain Loire Angers, 2011).

Une autre méthode pour s'appropriier la question alimentaire consiste à se poser en partenaire des projets menés sur le territoire en leur apportant un soutien politique.

Enfin la collectivité peut faire le choix de mettre en place des outils de mise en réseau des acteurs et de mise en logique des projets pour apporter une dimension stratégique à l'alimentaire. C'est notamment l'intérêt du PAT dont les objectifs seront évoqués lorsque sera développé le concept de gouvernance.

Ainsi dans tous les cas il semble nécessaire que les acteurs soient déjà impliqués dans des projets ponctuels. La position de la collectivité peut mener ensuite à une logique stratégique. Une politique alimentaire aurait des difficultés à s'établir sur un territoire où les projets liés à l'alimentation sont peu développés.

Dans ces logiques, la question du temps joue un rôle fondamental. Il est ainsi crucial d'avoir à l'esprit à la fois la temporalité parfois courte des acteurs et de leurs projets et la temporalité longue de l'émergence des projets, de leur mise en relation et la création d'une cohérence globale à partir de projets ponctuels est une logique qui se fait sur le temps long.

Échelles et spatialisation de la question alimentaire

Une gouvernance alimentaire territoriale multiscale

Il faut avoir à l'esprit la diversité des compétences qui concernent la thématique alimentaire et donc le fait que les différents acteurs concernés se réfèrent à des échelles souvent différentes, parfois pour un même projet. Il est ainsi intéressant d'appréhender la gouvernance à partir de ces spatialités multiples.

Le local, le bassin de vie, est l'espace des habitudes, des pratiques, celui aussi des actions de terrain. C'est également une référence identitaire pour ce qui concerne la question de la production agricole. Le local est aussi le premier espace qui met en scène les dynamiques de réseau. La communauté de communes Loire-Layon-Aubance a la particularité d'être issue d'une fusion de communautés de communes. Si on observe de plus près les habitudes des habitants, on observe l'existence de deux bassins de vie sur ce territoire. Un bassin de vie tourné vers l'agglomération d'Angers et un autre bassin de vie à dominante rurale. Le déploiement d'une stratégie alimentaire doit ainsi prendre en compte ces disparités spatiales ultra-locales. C'est à cette échelle qu'évoluent la plupart des acteurs qui ont un lien direct avec le territoire : producteurs, acteurs associatifs...

L'échelon départemental demeure une référence pour beaucoup d'acteurs institutionnels comme les chambres consulaires. Cette échelle permet également à des réseaux d'acteurs de s'épanouir, comme les syndicats agricoles, souvent organisés en fédérations départementales. Les relations entre la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire avec les autres organismes professionnels agricoles, souvent complexes pour des questions politiques, s'expliquent autour de cet échelon départemental.

Le régional est un espace d'identité qui permet d'asseoir la valorisation du territoire à plus large échelle que le local simplement, en mettant

en commun une diversité de territoires qui partagent une certaine identité. C'est le sens des échanges qui ont été menés entre la communauté de communes Loire-Layon-Aubance et le Pays des Mauges qui avait déjà expérimenté la mise en place d'une stratégie de développement des circuits alimentaires de proximité. Ces échanges d'expériences ont une logique régionale qui a du sens pour le territoire.

L'échelon national est celui de la politique, de la ligne directrice qui va orienter le système d'acteurs. On observe parmi les actions mises en place sur la communauté de communes Loire-Layon-Aubance certaines qui sont liées à des programmes nationaux, comme le PNA (Programme National pour l'Alimentation) ou le plan national Nutrition-Santé.

Enfin, l'échelon européen est celui qui permet souvent de mettre en avant les «spécificités françaises». Les autres pays européens sont fréquemment utilisés pour comparer les caractéristiques des modèles développés en France ou pour prendre en exemple certaines initiatives. Cet échelon est aussi celui de la politique agricole commune qui fixe des grandes orientations et l'échelon qui finance les politiques de développement rural dans lesquelles s'inscrit souvent la question alimentaire. Le Projet Alimentaire Territorial de la communauté de communes Loire-Layon-Aubance est ainsi financée par le programme LEADER pour sa quasi-intégralité.

En fait, n'y a pas d'échelle idéale, de «territoire type» pour la gouvernance alimentaire mais plutôt une articulation des échelles qui doit s'effectuer. La coopération territoriale concerne autant la coopération au sein d'un même territoire qu'entre les différents territoires qui s'imbriquent à différentes échelles.

La gouvernance alimentaire, mutations territoriales et perspectives : quel avenir pour le Projet Alimentaire Territorial ?

Le Layon-Loire-Aubance présente la particularité d'avoir engagé assez tôt la réalisation d'un Projet Alimentaire Territorial. À l'origine

du lancement de cette démarche se trouve la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire qui, ayant eu connaissance de la construction du réseau Rn PAT, décide en janvier 2016 de présenter l'outil à l'un des présidents des communautés de communes qui composent le Layon-Loire-Aubance, territoire déjà bien impliqué sur les questions alimentaires et qui cherchait à passer à l'étape suivante de sa stratégie sur cette question.

Le président de cette intercommunalité se montre intéressé et souhaite, début 2016, convaincre les autres élus des communautés de communes qui composeront le futur territoire de se lancer dans la démarche. La Chambre d'agriculture est alors chargée de présenter le fonctionnement du PAT et en avril 2016 l'ensemble du territoire s'engage à financer la réalisation de la démarche.

Le choix de la chambre consulaire est alors de se baser sur une expérience déjà menée dans les Mauges sur la mise en place d'un «Schéma de développement des circuits alimentaires de proximité», outil qui ressemble au PAT, mais qui existait avant son inscription dans la loi d'avenir agricole. L'idée fut alors de réfléchir à la pertinence des outils de diagnostic qui avaient été mis en place en analysant le traitement qui en était fait au sein du document final. Il fut aussi question de rechercher ce qui faisait la différence entre cet outil et un projet alimentaire territorial. Il y avait par exemple un déficit dans la prise en compte de la diversité des champs de l'alimentation, la démarche étant ciblée sur la question des circuits alimentaires de proximité. Le choix a donc été fait pour le Layon-Loire-Aubance d'étendre la concertation à certains acteurs qui n'avaient pas été intégrés dans l'expérience des Mauges comme ceux de la santé ou ceux du tourisme.

Le PAT Layon-Loire-Aubance va ainsi se dérouler en trois phases : une première phase de diagnostic partagé entre les acteurs de l'alimentation, une seconde phase d'élaboration et de choix de scénarios et une troisième phase de

mise en œuvre d'un programme d'actions. Sa mise en place se déroule à partir de mars 2016 avec un premier temps important de recherche de financements, et doit se terminer au début de l'année 2017. Trois comités constitués de différents acteurs seront associés au projet : un comité de pilotage constitué d'élus du territoire pour le suivi du projet, la prise de décisions et l'évaluation, un comité technique constitué des techniciens des différentes institutions rattachées au projet (communautés de communes, Pays, chambres consulaires) chargé d'apporter une expertise et un cadre technique à l'étude, et un comité de concertation composé de tous les acteurs de l'alimentation qui seront volontaires chargé d'apporter des suggestions et de nourrir la démarche par des apports sur des points particuliers.

Le diagnostic partagé doit employer plusieurs outils pour mieux connaître à la fois l'offre et la demande. Concernant la demande, l'idée est de réaliser des tables rondes de consommateurs pour connaître leur perception de la question alimentaire, d'analyser les données dont dispose la Chambre sur la restauration collective et de recenser et cartographier les entreprises disposant d'un restaurant pour leurs employés. Pour l'offre, il s'agira de réaliser un questionnaire auprès de l'ensemble des producteurs dont l'activité de commercialisation se fait entièrement ou en partie par les circuits de proximité, un second questionnaire auprès des commerces de proximité qui sera réalisé en partenariat interconsulaire avec la Chambre de commerce et d'industrie du Maine-et-Loire (CCI 49), une analyse des marchés de plein vent à partir d'une grille d'observation, des entretiens avec des personnes référentes des grandes et moyennes surfaces du territoire et des systèmes de distribution de paniers et une compilation de données de la CCI 49 concernant les intermédiaires de transformation. En plus de ces outils d'analyse, le comité de concertation qui sera mis en place avec l'ensemble des acteurs concernés (production, transformation, distribution, tourisme, santé,

restauration collective, éducation...) apportera des compléments à partir d'ateliers thématiques.

La seconde phase consiste à partir des conclusions du diagnostic et d'une analyse *benchmarking* de proposer plusieurs scénarios qui correspondent à plusieurs niveaux d'implication des acteurs et à plusieurs degrés d'investissement de la collectivité. Ce sera au comité de pilotage de décider ensuite du scénario à retenir et à mettre en place sur le territoire.

La troisième phase correspond à la mise en place du programme d'action qui aura été retenu, à savoir la hiérarchisation des priorités, l'implication de tous les acteurs concernés par les différentes actions à mettre en place, le suivi sur le long terme du projet et son évaluation.

Le PAT répond ici à une double logique. Il s'agit dans un premier temps de fédérer les acteurs et les initiatives déjà existantes, notamment en appuyant les dynamiques de réseau mais il s'agit aussi pour cet outil de pouvoir servir de base au développement de nouveaux projets et d'inscrire l'alimentation comme un axe fort des politiques territoriales.

Bibliographie

BÉRARD L. et MARCHENAY P., 1995. Lieux, temps et preuves. La construction sociale des produits de terroir, *Terrain*, n° 24, pp. 153-164.

BOUTINET J.-P., 2009. *Projet, L'ABC de la VAE*, ERES, 264 p.

Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire, 2009. *Projet agricole du Pays d'Angers, CAPLA.*, 38 p.

GUMUCHIAN H. et PECQUEUR B., 2007. *La ressource territoriale*, Ed Economica, 252 p.

LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B., 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale, *Géographie Économie Société*, n° 2005/4, pp. 321-332.

Conclusion : de la territorialité de la gouvernance alimentaire

La question «territoriale» apporte l'idée d'un espace au sein duquel le système organisationnel va s'établir avec ses caractéristiques, ses ressources, son histoire.

Ce sont à la fois les spatialités et les temporalités de la question alimentaire qui vont apporter à la gouvernance sa territorialité. Le territoire est un support, mais est aussi un objet approprié par ses acteurs qui en ont une certaine représentation et qui le font évoluer par le projet afin que leur vision corresponde à une réalité souhaitée. Sans le territoire, le projet n'a pas d'objet. Sans le projet, le territoire n'a pas d'objectif.

La gouvernance réinvente la gestion d'un territoire en étant la traduction d'une forme de territorialisation de la prise de décision. C'est un concept qui renvoie à la fois à un mode de fonctionnement commun à toutes les situations basées sur l'horizontalité de la démarche, mais aussi à l'idée de la spécificité territoriale. Chaque territoire en fonction de ses acteurs, ses ressources, son histoire mais aussi son projet invente un mode de gouvernance spécifique adapté.

Ministère de l'Agriculture, 2015. Agreste Pays de la Loire, Mémento de la statistique agricole.

Pays Loire en Layon, 2015. Schéma de cohérence territoriale de Loire Layon Lys Aubance [URL : www.scotloirelayonlysaubance.fr].

PUMAIN D., 2004. Système, *Hypergé* [URL : www.hypergeo.eu/IMG/_article_PDF/article_5.pdf].

Pôle Métropolitain Loire Angers, 2011. Schéma de cohérence territoriale du pôle métropolitain Loire Angers [URL : www.pole-metropolitain-loire-angers.fr/scot-amenagement].

Terroirs et cultures, 2005. *Charte des terroirs*. Éléments de référence.